

Palavras do Editor

GETÚLIO CARVALHO *

A crescente participação de empresas estrangeiras e de investimentos governamentais na economia dos países em desenvolvimento não escapa à observação mesmo dos mais leigos em assuntos econômicos. A expansão das atividades industriais do governo e a ocupação dos setores mais dinâmicos da economia por subsidiárias de oligopólios estrangeiros constituem um desafio, ao qual não se pode fazer face apenas com o auxílio da chamada "sabedoria convencional."

A tradição liberal, como observou Karl de Schweinitz Jr., deve ser rejeitada à luz desses e de outros fenômenos. Os empreendimentos estatais decorrem em boa parte, da incapacidade demonstrada pelo empresariado dos países retardatários de responder a estímulos econômicos, que em países industrialmente maduros se traduziram em desenvolvimento e na criação de novos centros de influência e de poder. Ao assumir responsabilidades desconhecidas como legítimas no século passado, os governos dos países dependentes passaram a desempenhar papéis incompatíveis com os postulados de uma economia liberal.¹

Embora os países em desenvolvimento possam gozar de algumas vantagens decorrentes de uma arrancada tardia para o crescimento econômico, estão longe de beneficiar-se em larga escala de fatores que parecem ter contribuído para mitigar a dureza do processo de acumulação de capital nos países industrialmente avançados. Os países pobres não têm, por exemplo, para onde enviar grandes

* Professor e chefe do Departamento de Estudos Governamentais da EBAP, ex-professor conferencista do Instituto de Serviço Público da Universidade de Connecticut (EUA). Concluiu na Universidade de Connecticut os cursos de especialização em gerência financeira, de mestrado em ciência política e de doutorado em administração pública.

¹ Schweinitz Jr., Karl de. *Industrialization and democracy*. New York, The Free Press of Glencoe, 1964. p. 84, 251 e 268.

contingentes de mão-de-obra não empregada, dadas as limitações impostas à imigração. A emigração deixa, portanto, de funcionar como uma válvula destinada a reduzir o descontentamento não só do "exército de reserva industrial" como também daqueles grupos ou indivíduos que se opõem à autoridade do governo.

Enquanto a atividade industrial pioneira era exercida pelo empresário, a quem o Estado devia assegurar proteção e liberdade de iniciativa, nos países dependentes vê-se o governo forçado a recorrer ao planejamento mais ou menos centralizado, para evitar o desperdício dos recursos disponíveis e para acelerar o processo de investimento. Nesse contexto é que se tem criado inúmeras empresas governamentais, parcial ou totalmente financiadas pelo erário público, em virtude de considerações ideológicas e pragmáticas, sendo as últimas provavelmente mais importantes que as primeiras.²

Não tendo o setor privado nacional respondido satisfatoriamente aos estímulos econômicos, mostrando-se insuficiente sua contribuição para os processos de mobilização de recursos e de investimento, surge para o Estado a oportunidade de ampliar suas atividades econômicas, seja através do levantamento de capital, seja através da organização e administração de novos empreendimentos. A conduta do Governo é, neste sentido, pragmática, embora seja matéria de debate o grau de envolvimento do Governo na esfera econômica ou mesmo a possibilidade de se tornar domínio exclusivo do Estado determinado setor ou atividade da economia do País.³

O vácuo não preenchido pela empresa privada nacional, trouxe à cena novos atores, cuja participação no mercado não tem sido livre de controvérsia. As empresas multinacionais (ou transnacionais, como são definidas por Samuel P. Huntington, no primeiro artigo desta coletânea) vieram a exercer através de investimentos diretos, o papel que se poderia atribuir a empresários e administradores nacionais, ao Estado e mesmo ao capital financeiro internacional mediante investimentos de carteira. O fato de tais organizações desempenharem um papel dinâmico na economia dos países em transição e de controlarem os setores mais avançados do ponto de vista tecnológico, tem aumentado sua visibilidade, gerando muitas dúvidas e poucas certezas a respeito de seus possíveis benefícios para as sociedades onde operam.

O esforço desenvolvimentista do Governo brasileiro tem resultado em novas oportunidades de investimento, daí decorrendo um

² Musolf, Lloyd D. Public enterprise and economic planning: A comparative perspective. *The George Washington Law Review*, n. 35, p. 364, Dec. 1966.

³ Hanson, A. H. *Public enterprise and economic development*. London, Routledge & Kegan Paul Ltd., 1960. p. 190-2.

novo fluxo de recursos provenientes do exterior na forma de capitais, de tecnologia, de mercados e, às vezes, apenas de administração e gerência. Embora tais recursos se somem efetivamente às atividades produtivas do País, não deixam de envolver aspectos indesejáveis. Como foi notado por Hirschman, quando novas oportunidades de investimento são em larga escala ou predominantemente aproveitadas por firmas estrangeiras, o dilema enfrentado pelo Governo se torna evidente: mais crescimento econômico implica perda de autonomia.⁴

Tal argumento pode não merecer a atenção dos economistas especializados em comércio internacional, entusiasmados que são pelas economias de escala atribuídas às companhias multinacionais, capazes de reunir uma vasta gama de recursos financeiros, gerenciais e tecnológicos e de espalhá-los com grande rapidez por diversas partes do globo. Todavia, embora se recusem a encerrar a independência como um bem de real valor econômico, admitem que o investimento direto deve ser considerado como pertencendo à teoria da competição monopolística e que os argumentos favoráveis à proteção das indústrias nascentes têm fundamentos respeitáveis na doutrina econômica.⁵

Nem todos os economistas e cientistas políticos acreditam que o progresso tecnológico alcançado pelos grupos multinacionais, bem como as profundas mudanças ocorridas nos setores de transportes e comunicações, determinarão o comportamento dos governos dos países em desenvolvimento. Contudo, esses grupos contribuirão para reduzir o alcance do controle exercido pelo Estado, tanto nos países avançados como naqueles que se acham em transição, sendo esta uma das mensagens centrais dos trabalhos de Stephen Humer e de Raymond Vernon.⁶

As motivações para o conflito entre governos e as empresas multinacionais são inúmeras, mas existem autores que reconhecem no Estado algum poder de barganha. As estratégias empregadas pelos grupos multinacionais e pelos países receptores são descritas por Vagts. Seus resultados, porém, condicionam-se, na opinião de Evans, Keohane e Van Doorn Ooms, não só à competência e honestidade dos governos desses países, como também à existência de uma orientação nacionalista entre seus líderes.

⁴ Hirschman, Albert O. How to divest in Latin America and why. *Cross Currents*. v. 21, p. 323, Summer 1971.

⁵ Kindleberger, Charles P. *American business abroad: Six lectures on direct investment*. New Haven, Conn., Yale University Press, 1969. p. 31-2.

⁶ Humer, Stephen. The efficiency (contradictions) of multinational corporations. *The American Economic Review*. v. 60, p. 447-8, May 1970. Vernon, Raymond. The multinational enterprise: Power versus sovereignty. *Foreign Affairs*. n. 47 p. 742, Oct. 1968.

A tentativa no sentido de conter a erosão do poder político nacional poderá implicar profunda revisão dos papéis a serem desempenhados pelas empresas estrangeiras. Se tal ocorrer, Peter P. Gabriel será considerado profeta, mesmo em sua terra.⁷ Essa hipótese, todavia, não é das mais plausíveis, pois, como notou Theodore H. Moran, as grandes companhias privadas vêm no investimento direto uma estratégia essencial à manutenção de suas vantagens econômicas e à garantia de lucros obtidos, em virtude de sua posição oligopólica.⁸ O investimento estrangeiro direto, por conseguinte, tende a assegurar às empresas multinacionais o acesso a mercados sobre os quais já exerciam controle através de exportações. É precisamente o medo de perder mercados para suas exportações, o que resultaria numa habilidade decrescente de extrair lucros baseados no poder de oligopólio, que tem levado aquelas organizações a intensificar sua política de penetração nas economias dependentes.

⁷ Gabriel, Peter P. MNC's in the Third World: Is conflict unavoidable? *Harvard Business Review*, p. 98-9, July-Aug. 1972.

⁸ Moran, Theodore H. Foreign expansion as an "institutional necessity" for U.S. corporate capitalism. *World Politics*, v. 25, n. 3. Apr. 1973.